

# あいち 分権通信

平成30年2月  
愛知県政策企画局企画課

- 平成30年2月20日から、国において平成30年「地方分権改革に関する提案募集」の事前相談・提案受付が始まる予定であり、平成26年に開始されたこの制度も5年目を迎えることとなりました。
- 本県では、県民の皆様の地方分権や道州制に関する気運を醸成することを目的に、平成16年度から地方分権・道州制セミナーを開催していますが、今年度のセミナー(平成29年11月20日開催)では、学習院大学法科大学院教授 大橋洋一氏に「地方分権改革の成果とその活用手法について-デュープロセスと政策条例-」と題してご講演いただくとともに、豊田市役所主査 社本学氏に「提案募集制度を活用した地方分権改革の事例紹介-豊田市における取組-」についてご紹介いただきました。今号では、大橋洋一氏の講演概要を掲載します。

## § 目次 §

- ✓ 地方分権・道州制セミナー結果概要(その1)  
「地方分権改革の成果とその活用手法について-デュープロセスと政策条例-」…… P1
- ✓ コラム：地方分権改革の変遷-変わりゆく議論の対象-…… P5
- ✓ トピックス：地方分権改革を巡る最近の動向…… P6

## 地方分権・道州制セミナー結果概要(その1)

今回のセミナーには、自治体の職員や議員の皆様を始め約130名の方にご参加いただきました。第1部の講演では、国の地方分権改革有識者会議で構成員としてもご活躍されている学習院大学法科大学院教授の大橋洋一氏から、提案募集方式の特色や戦略的政策法務の強化等について、具体的な事例を交えながらお話しいただきました。

### 「地方分権改革の成果とその活用手法について-デュープロセスと政策条例-」 (学習院大学法科大学院教授 大橋洋一氏)

#### 1 提案募集制度について

これまでの地方分権改革を極めて概括的に整理すると、地方公共団体を国の束縛から解放し、自らが施策を自由に展開できるようにする空間を確保することに重点がありました。換言すると、憲法の地方自治保障のうち「団体自治」を確立するための条件整備に力点がありました。この改革を進める原動力は国に設置された委員会であり、その委員会の勧告を中心として改革が進められました。従前の地方

分権改革の特色としては、以下の4点が挙げられます。

第1に、地方公共団体の長である知事や市町村長を国の下級機関と位置付けて仕事をさせる仕組みである機関委任事務の廃止です。

第2に、国と地方の関係を対等にするため、国が地方公共団体に関与する際のルールを法律に明記し



大橋氏の講演

ておく考え方が採り入れられ、関与の法定化が実現しました。

一方で、制度を整備しても地方公共団体が国から違法な関与を受けることは想定されるため、その場合の救済制度がなければ地方自治が保障されたことにはなりません。そのため、第3として国の関与を巡って都道府県と紛争が生じた場合などに係争処理を行う機関として国地方係争処理委員会が創設されました。また、都道府県と市町村の間の紛争については、自治紛争処理委員という制度が整備されました。

以上が第1次分権改革の成果です。その特徴は、立法者を信頼して地方自治保障を託したものであり、国の法律を中核として構想された仕組みである点に認められます。換言すれば、法律自体が地方公共団体の事務を義務付けるなど拘束する内容である場合、この仕組みは機能しないこととなります。そこで第4に、第2次分権改革として、立法上の義務付けや枠づけを廃止または制限する改革が現在まで積み重ねられてきました。

過去20年余りで行われた改革は、明治期から続く我が国の伝統的な行政システムを変革する上で非常に貴重な条件整備だったと思います。これを高く評価した上で、現時点の地方分権改革の課題を提示すると、市民にその成果や豊かさが見えにくい点に尽きます。そこで、現在では、新しい分権改革の手法が進展しており、これが平成26年から開始された「提案募集制度」です。提案の対象は、地方公共団体の日々の業務の中で支障と感じられた事務や事業の仕組みです。提案の主体は、都道府県の場合もあれば市町村、一部事務組合や広域連合、全国知事会・市長会等の場合もあります。1つの地方公共団体だけで提案すると、省庁から「それは誤解である」、「その地方公共団体の特殊事例である」などと言われるため、他の自治体との共同提案も始めています。

ここで、具体例を1つ挙げます。ある市がイベントを開催していたところ、上空をドローンが飛行してきました。そこは文化財がある場所であり、集まった市民もいるため、市の担当者としては、このドローンが文化財や市民に対して棄損や障害を及ぼさないかという不安が生じます。ところが、主催者で

ある市には、このドローンが誰の機材で何を目的に飛行しているのかの情報がありません。この場合に地方公共団体がドローン規制を行おうとすると、航空法に抵触が生じないだろうかという不安が生じます。また、条例で規制することが出来るだろうかという疑問も出てきます。さらには、ドローンについての情報を国から発信してもらえないだろうかという運営上の要請も出てきます。

こうした支障をもとにした提案が市町村から内閣府に提出されると、内閣府が関係省庁と折衝し、特に影響の大きな案件や省庁側の抵抗が予想される案件は、重要案件として提案募集検討専門部会に委託されて調査・審議がされます。この部会には、行政法や行政学を専攻する研究者が構成員となって従事しており、私も3年間ほどこの専門部会に携わっています。8月上旬に1度目の関係省庁の幹部に対する集中的なヒアリングを行い、改善に向けた要請を行います。これに対する回答をもとに、10月中旬に2度目のヒアリングを行い、更なる改善を求めます。こうした折衝を経て実現した提案は、対応方針が年末に閣議決定され、この対応方針を踏まえて翌年に地方分権一括法という形で法律が改正されます。

## 2 提案募集制度の特色

提案募集制度の特色を3点挙げます。

第1は、提案の実現率の高さです。平成27年の実現率は、実に72.8%に上ります。この要因の1つは、抽象論ではなく具体的な支障案件を基に内閣府と関係省庁の方が真剣に議論していることに加え、その折衝がオープンにされていることです。また、専門部会のヒアリングを経てもなお省庁側が困難であると示したものは、政務官など政務による折衝が用意されることも特徴的です。このような仕組みは、従来、我が国では見たことのない新たな仕組みであると思います。

第2の特色は、提案の実現のスタイルが柔軟であることです。提案は全国一律に実現する場合がありますが、それが難しい場合もあります。こうした場合に、意欲があるところだけでも実現できる「手上げ方式」というやり方も確立してきています。また、

提案の実現にあたっては、法令改正する場合もあれば、通知を新たに発出する、通知の内容の不明確な箇所を明確に例示する、さらには通知を超えての運用改善（関係市町村を集めて会議を開き、そこで周知徹底を図る等）など、多様な形で支障を実質的な解決に導いている点が、今までの地方分権改革と提案募集制度の違いだと考えております。

第3の特色は、提案募集制度の交渉や実現過程を公開し、全国の市町村、都道府県の方が参照できるように、解決事例をデータベース化している点です。

### 3 提案募集制度はどこが新しいのか

続いては、提案募集制度という手法が従前と比べてどこが新しいのかについてです。

まず第1に、第一線の現場で働く担当職員を主役と捉え、その現場や地域の特性からもたらされる要請にどうすれば対応することができるか、そのために法制度がどうあるべきなのかという問を発するところから出発している点です。従前から言われている用語でいえば、「近接性の原理」や「現場主義」を体現する仕組みです。現場に近いところから実態、時流に即したその時々重点課題が明確に浮かび上がっている点も興味深い点であります。

第2に、繰り返しになりますが、改革の対象という観点から見た場合、法令の改正に留まらない広がりを持つ点です。出発点が市民や市町村が抱える行政運営上の支障なので、解決のために通知を変える、新規通知を発出する、通知の書きぶり自体を親切に書き換える、周知徹底の説明会を開催するなど、解決策は多岐に及びます。

第3に、提案募集に取り組むこと自体が地方公共団体にとっての学びの場になると考えます。地方公共団体が問題に取り組んで提案を作り出す。これは、そのプロセス自体が高い政策立案能力を要することから、自治体職員にとっての勉強の場になると考えています。

第4に、「社会実験」としての特色を持つことです。社会が成熟し、未解決の問題が山積する時代には、積極的に施策を展開して成果をフィードバックし、制度の改善や発展を図ることが不可欠です。実際、現在でも実験とは称していないものの特区という制

度が活用されており、また、時間を限定した時限立法や特別措置法が広く見られることは、実験主義の現れであると考えています。地方公共団体が制定する自主条例も見方を変えれば、社会実験の一種であると思います。こうした実験主義にみられる動的で問題発見に重きを置いた視点が、提案募集制度についても基礎にあると思います。

以上のように、提案募集制度は「住民自治」の発展可能性を秘めた、地域からの発意を基礎とした改革であるということが出来ます。また、国の硬直的な基準行政に対して柔軟な取組を求めていく「挑戦」であるようにも受け止めています。

### 4 地方公共団体に求められること

では、今日、地方公共団体に求められているのはどのようなことでしょうか。ここでは、自治体の姿勢の改革、職員の専門性の向上、戦略的な政策法務の必要性、責任を負う覚悟という4点にわたって課題を提示します。

#### (1) 自治体の姿勢の改革

自治分権改革が強調される時代であってもなお、国の指示や基準に従っていたほうが楽だという意識や風潮が存在していると感じます。提案募集制度や自主条例の制定を始め、何か改革をする場合には、自分の頭で考えることが基本となり、自治を勝ち取っていく意識が不可欠です。私は、地方公共団体には2つの顔がある気がします。例えば、自治体から出てきた提案を受けて省庁に改革を迫ると、省庁側は自治体へのアンケートを実施します。その結果を見ると、提案に反対という結果が示されることがままあります。原因の1つは、知事・市長部局の政策立案、企画、総務というようなセクションは、地方分権を志向するエネルギーに満ちている一方、事業を行う原課では、国の指示に従順に行動する傾向が存在していることだと思います。したがって、今後は自治体でも様々な部局を巻き込んで、オール県・市町村で自治改革の機運を高めなければ地方分権は進まないと考えております。

#### (2) 職員の専門性の向上

自治体が地方分権改革として地方に委ねるべきであるという要請ができる最大の理由は、自治体が市民に近く、行政現場に近接している「位置」の特性にあると考えています。したがって、自治を豊かにする上では、市民との接点となる職員がイノベーションの機運に富んでいること、市民生活に対して繊細な視点を持ち、観察力、感受性、当事者意識、サービス精神を持つことが不可欠となります。また、制度改革や運用改善に繋げて市民の利便性向上に繋げていくためには、それを可能にするだけの技術的な能力、自治体職員の専門性の強化や政策法務に関しての強化が不可欠であると思います。

### (3) 戦略的な政策法務の必要性

自治体職員の技術的な能力、専門性の強化や政策法務という点に関してですが、近時、行政法規に明るくない職員が増加しているように思います。行政法規についての理解が不足しているとすれば、そもそも法改正を求めるという考えには至らないと思います。また、制度の改革や改善にあたっては、市民の方とのインターフェイスである行政手続、デュープロセスを丁寧に構築する必要がありますが、こうした行政手続の考え方が必ずしも根付いていないという感想を持つことが少なくありません。

したがって、戦略的な法務を内容とする研修制度の充実は急務であると思います。行政手続法が制定されて、我が国でデュープロセスという考え方が尊重される時代になった今、手続をきちんと踏んだか否かが適法か違法かの重要要素になってきているのです。

### (4) 責任を負う覚悟

また、制度設計にあたっては、自治体の側にも責任を負う覚悟が必要です。この事務は国が担うのか、自治体が権限の移譲を受けるのかという単純な二者択一の時代は過ぎ去りました。ここで一例を挙げます。保育施設で給食を自園調理することがその施設としての評価や補助の条件となっている場合、自治体の現場からは、給食の外部搬入が認められればより大規模な施策展開ができるという声が聞かれます。そこで、こうした基準を省庁に対し、「従うべき基準」

から「参酌基準」<sup>2</sup>に変更して欲しいと要請すると、児童への安全性が必ず問題となります。こうした場合に、施設の量的拡大を図るのであれば、地方公共団体が的確な外部搬入業者の条件を具体的に示し、契約や覚書のような見える形で手続きを整備する。そして、実施にあたっては、具体的にこういう形で遵守に努めるということを打ち出さなければ、制度の見直しには繋がらないと思います。このように、自らが具体的な実現条件を掲示し、遵守する覚悟と自らそれを行う責任を示して初めてこれからの分権改革は進むと考えています。

## 5 戦略的自治体法務の事例

ここでは、戦略的な自治体法務の事例を2つ挙げます。

まず、1つ目は、私が有識者として、福岡市で情報公開条例の改正の検討に携わっていた時の話です。市民の方が外郭団体について情報公開を求めるために情報公開窓口に行くと、外郭団体は情報公開の対象になっていなかったことに対し、何か解決策はないかと考えました。そこで、市役所の代表者である市長とその外郭団体の代表者の方との間で任意に情報公開協定を結んでいただき、一年間に何回かその団体の財務状況や仕事内容等についての情報を市役所に提出してもらう仕組みを考えました。これにより、外郭団体から市役所に提出された書類は、取得した文書として情報公開の対象になりました。

2つ目は、ゴミ屋敷の問題です。近年空き家が問題となっていることを背景に、ゴミ屋敷問題について市民相談等から自治体に相談が持ち込まれることがあると思います。では、この問題に対して自治体としてどう対処していくのか。手法としてどのようなものがあるかということ、授益的な手法としては、助言勧告などの行政指導の徹底や、福祉的措置、補助金の交付があります。規制的な手法としては、撤去命令や罰則規定を設置するということがあります。

<sup>1</sup> 必ず適合しなければならない基準。法令の「従うべき基準」と異なる内容を定めることはできないが、当該基準に従う範囲内で、地域の実情に応じた内容を定めることができる。

<sup>2</sup> 十分参照しなければならない基準。法令の「参酌すべき基準」を十分参照した結果としてであれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることができる。

さらには、行政指導への不服従事実の公表というものもあります。市や県がお願いをしたが従わなかった場合には、そういう方が存在したことを氏名とともに市民の方に公表する。現在では、この情報型の手法が非常に広がっています。その理由は、執行のコストが掛からないことに尽きると思います。

こうした様々な手法のなかで、市として県としてどの手法を選ぶのか。職員の間で、行政機関としてどういう手法を使うことが出来るのか、手法の洗い出しを行うことが大事です。手法によっては、条例で議会の承認を得なければならぬ事項もありますし、そうした必要はなく要綱で定めることが出来るものもあるため、その選別をきちんとやる必要があります。

## 6最後に

制度設計する上で、市民の方を巻き込んで市民の

方と共に制度設計し、その成果を市民の方々に見える形で宣伝していくことが非常に重要になると思います。このように市民の方を味方に付けることによって、従前の自治分権改革では達成できていない「住民自治」が、実りある形で実現できるのではないかと考えています。さらに、立法プロセスを経験し、視野が広がった自治体職員が広く存在する状況が生まれれば、「道州制」が敷かれた場合にも、それを担える職員がきちんと各地域にいることになると考えております。この中京地域は非常に足腰の強い先進的な地方公共団体が多い地域であるので、提案があそこばかりから出てきて堪らないという悲鳴が上がるくらい中京地域からいろいろな提案を出していただき、国をリードする状況となることを皆さんに期待しています。

## コラム：地方分権改革の変遷－変わりゆく議論の対象－

現在、国では地方公共団体等から提案を募る提案募集方式により、地方分権改革に取り組んでいる。提案募集方式の導入により、国における検討の範囲が拡大されており、徐々にではあるが、その成果が見え始めている。このコラムでは、実例に基づき、変わりつつある地方分権改革の今をクローズアップする。

提案募集方式導入以前は、地方分権推進委員会<sup>1</sup> 勧告、地方分権改革推進委員会<sup>2</sup> 勧告（双方を併せて、以下、委員会勧告方式<sup>3</sup>という。）に基づき、地方公共団体への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し等に関して検討がなされていた<sup>4</sup>。委員会勧告方式では、地方への事務・権限の移譲については、主に出先機関の事務・権限を対象とし、義務付け・枠付けの緩和については、自治事務に関する法律を対象として検討が進められたところである。

<sup>1</sup> 平成7～13年に設置。委員長は諸井太平洋セメント（株）相談役（当時）

<sup>2</sup> 平成19～22年に設置。委員長は丹羽伊藤忠商事（株）取締役会長（当時）

<sup>3</sup> 両委員会は、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること等を目的に設置されていた。

<sup>4</sup> 地方分権改革に関する提案募集の実施方針（H26.4.30 地方分権改革推進本部決定）

これに対し、提案募集方式では、委員会勧告方式においては議論の対象とされなかった本府省の事務・権限<sup>5</sup>や法定受託事務、政省令における義務付け・枠付け<sup>6</sup>や補助金の要綱等の規制緩和についても議論の対象<sup>7</sup>とされ、より幅の広い議論がなされることとなった。

本県においても、こうした状況の変化を捉え、事務・権限の移譲や義務付け・枠付けの緩和といった、いわゆる分権の枠に囚われた提案に終始するのではなく、国と地方の役割分担や事務改善の観点から、国に対して制度改善を求める提案を行っている。例えば、平成27年には、高等学校卒業程度認定試験関連業務に係る国と県との役割分担を踏まえた制度運用の改善を求める提案を行い、法令による根拠がないにも関わらず文部科学省局長名通知により、“任意”での協力を求められていた高等学校卒業程度認定試験関連業務に係る事務について、国が自主的に運営するよう制度の改善が図られたとこ

<sup>5</sup> 委員会勧告方式では、主に出先機関の事務・権限が対象であったが、提案募集方式では、本府省の事務・権限も対象とされた。

<sup>6</sup> 委員会勧告方式では、自治事務に関する法律によるものが対象であったが、提案募集方式では、政省令等によるものも対象とされた。

<sup>7</sup> 平成29年地方分権改革に関する提案募集要項（H29.2 内閣府地方分権改革推進室）

ろである。

また、平成 28 年には、不動産鑑定士試験の受験申し込みの都道府県經由事務の廃止について、出願者の利便性の向上と事務の効率化の観点から制度改革を提案したところである。不動産鑑定士試験の受験申し込みについては、申請者が電子申請を選択した際には、国へ直接申請を行う一方、申請者が書面による申請を選択した際には、受験者住所地の都道府県を経由して国に申請を行うこととなっていた。これにより、受験者住所地と住民票所在地が一致しない者<sup>8</sup>などにおいては、書面申請における申請先行政庁が分かりにくく、かつ、申請者の申請時期によっては、申請先、申請内容についての補正を求める期間が十分でない等の支障が生じていた。こうした実情を踏まえた提案を受け、国において検討が為された結果、制度改革へ向けた議論が行われ、不動産鑑定士試験の受験の申込みに係る都道府県經由事務については廃止するとされたところである。他の地方自治体においても国と地方の役割分担や事務改善の観点から検討された提案が増加しており、この取組は静かに広がりを見せつつある。

<sup>8</sup> 住民基本台帳法第 22 条により転入届の提出、同法第 24 条により転出届の提出が義務付けられている。大学生等においては、住民票を移動させていないケースがあり、そうした実態を踏まえた支障事例をもとに制度改革を提案したものであり、同法の違法を助長する目的ではない。

平成 29 年提案においては、自転車競技法の開催届出<sup>9</sup>に係る都道府県經由事務の廃止が富山県から為されたことに加え、建設業法において国土交通大臣に提出する許可申請書その他の書類の都道府県經由事務の廃止について、神奈川県から提案が為された。これを受け、不動産鑑定士試験の受験申し込みの都道府県經由事務の廃止に加え、これら 2 件の提案が「都道府県經由事務の見直し」として一括りにし、都道府県經由の義務付けの廃止に向けた検討が行われた。その結果、法改正の方針が決定される<sup>10</sup>等、提案の実現に向けた動きが現実のものとなった。

平成 5 年の衆参両院の決議以来、地方分権改革はその火を絶やすことなく、不断の改革が続けられている。提案募集方式を十分に活用していくためには、国からの権限移譲や規制緩和を求める提案に過度に囚われることなく、地方自治体の事務・事業の進捗に際し、ムダとなっている出来事を一つ一つ地道に精査していくことも重要なのではないだろうか。

<sup>9</sup> 競輪の開催届のこと。

<sup>10</sup> 平成 29 年 9 月 29 日に内閣府が公表した「平成 28 年の地方からの提案等に関する対応方針に対するフォローアップ状況について（平成 29 年 6 月末時点）」において、平成 28 年に本県が行った提案に対し、「地方分権一括法において、不動産鑑定士試験の受験申込の都道府県經由事務を廃止するべく、不動産の鑑定評価に関する法律を改正する。」旨の方針が示された。

## トピックス：地方分権改革を巡る最近の動向

### ○「地方分権改革担当課長会議」及び「地方分権改革旗手会議」を内閣府が開催

全国の自治体の地方分権担当者を対象として、平成 30 年 1 月 25 日に「地方分権改革担当課長会議」、1 月 26 日に「地方分権改革旗手会議」が中央合同庁舎において開催され、内閣府から、平成 29 年の地方からの提案等に関する対応方針、地方分権一括法案、平成 30 年の提案募集等についての説明がありました。

本県としても、引き続き、日々の事務・事業を改善するという観点からも、提案募集制度を積極的に活用し、地方分権改革に取り組んで参ります。

○ ホームページ 分権型社会に向けて  
地方分権や道州制について、愛知県の主張・取組など最新の動向を紹介するとともに、Q&A 形式でわかりやすく解説しています。  
URL <http://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/index.html>

○ 出前分権教室を実施しています！  
地方分権・道州制に対する理解を深めていただくために、県民の皆様や大学・各種団体からの依頼に基づき、職員が出向いて説明しています。応募方法につきましては、上記ホームページをご覧ください。

愛知県政策企画局企画課 平成 30 年 2 月発行  
名古屋市中区三の丸三丁目 1 番 2 号  
TEL (052) 961-2111 (代表)  
(052) 954-6473 (ダイヤルイン)  
FAX (052) 971-4723  
E-mail [kikaku@pref.aichi.lg.jp](mailto:kikaku@pref.aichi.lg.jp)